



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 71

Rozeslána dne 2. července 2003

Cena Kč 26,-

O B S A H:

198. Nález Ústavního soudu ze dne 11. června 2003 ve věci návrhu na zrušení slova „soudcům“ v § 1 zákona č. 416/2001 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2001 a stanovení výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2002 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům, členům prezidia Komise pro cenné papíry, zástupci Veřejného ochránce práv a členům bankovní rady České národní banky
199. Nález Ústavního soudu ze dne 11. června 2003 ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání
-

198

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 11. června 2003 v plénu o návrhu Městského soudu v Brně na zrušení slova „soudcům“ v § 1 zákona č. 416/2001 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2001 a stanovení výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2002 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům, členům prezidia Komise pro cenné papíry, zástupci Veřejného ochránce práv a členům bankovní rady České národní banky,

takto:

Slovo „soudcům²“ v § 1 zákona č. 416/2001 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2001 a stanovení výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2002 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům, členům prezidia Komise pro cenné papíry, zástupci Veřejného ochránce práv a členům bankovní rady České národní banky, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Dne 8. dubna 2002 podala předsedkyně senátu 13 C Městského soudu v Brně Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), ve znění platném do 31. května 2002, a § 64 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, (od 1. ledna 2003 je toto ustanovení obsaženo v § 64 odst. 3 tohoto zákona, dále také jen „zákon o Ústavním soudu“) návrh na zrušení slova „soudcům“ v § 1 zákona č. 416/2001 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2001 a stanovení výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2002 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům, členům prezidia Komise pro cenné papíry, zástupci Veřejného ochránce práv a členům bankovní rady České národní banky, neboť v řízení o žalobě soudce Městského soudu v Brně proti České republice – Městskému soudu v Brně na zaplacení dalšího platu za druhé pololetí roku 2001 ve výši 53 100 Kč a náhradu nákladů řízení vedeného u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 13 C 27/2002 dospěla k závěru, že uvedené ustanovení zákona č. 416/2001 Sb., v jehož důsledku nebyl žalobci ve výplatním termínu stanoveném na 15. ledna 2002 vyplacen další plat za druhé pololetí roku 2001 v této výši, na nějž má nárok podle § 4 odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění pozdějších předpisů, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s čl. 1 Ústavy (nyní po novelizaci provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. účinným od 1. června 2002 jde o čl. 1 odst. 1) a čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť představuje výrazný zásah do soudcovské nezávislosti zaručené v čl. 82 odst. 1 Ústavy. Uvedla, že ke shodnému závěru dospěl Ústavní soud ve svém nálezu z 15. 9. 1999, vyhlášeném pod č. 233/1999 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 13/99, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 15, str. 191 a násl.), kterým zrušil slovo „soudcům“ v § 1 zákona č. 268/1998 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 1998 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry, a vyslovil názor, že odejmutí dalšího platu soud-

cům je ohrožením principu soudcovské nezávislosti. V dalších svých nálezech z 3. 7. 2000, vyhlášených pod č. 320/2000 Sb. a č. 321/2000 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 18/99 a sp. zn. Pl. ÚS 16/2000, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 19, str. 3 a násl. a str. 23 a násl.), Ústavní soud sice zamítl návrhy na zrušení zákona č. 287/1997 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění zákona č. 138/1996 Sb., a slova „soudcům“ v § 1 zákona č. 308/1999 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 1999 a za druhé pololetí roku 2000 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry, vyslovil však názor, že odejmutí platu soudcům je možné pouze ve výjimečných a ojedinělých případech.

II.

K návrhu se podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu na výzvu Ústavního soudu vyjádřili předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky prof. Ing. Václav Klaus, CSc., a předseda Senátu Parlamentu České republiky doc. JUDr. Petr Pithart.

Předseda Poslanecké sněmovny uvedl, že podle zákona č. 236/1995 Sb. další plat soudci náleží, pokud v kalendářním pololetí skutečně vykonával funkci alespoň 90 kalendářních dnů a za podmínky – pokud jde o druhé pololetí kalendářního roku – že výkon funkce soudce neskončí přede dnem 31. prosince, a namítl, že z formálního hlediska zákon č. 416/2001 Sb. nabyl účinnosti dříve, než se stačily v případě soudců naplnit obě podmínky nutné k vyplacení dalšího platu, totiž výkon funkce po dobu 90 kalendářních dnů a trvání pracovního vztahu soudce k poslednímu dni kalendářního pololetí, a proto navrhovatelovo tvrzení, že u žalobce předpoklady pro výplatu dalšího platu byly splněny, je bezdůvodné. Vyjádřil nesouhlas s navrhovatelovým stanoviskem, že nevyplacení jednoho dalšího platu představuje zásah do soudcovské nezávislosti, neboť toto peněžitě plnění lze stěží pojímat jako hmotné zajištění soudců. Připomenul, že by nebylo morální a bylo by popřením rovnosti občanů, kdyby jedna skupina zaměstnanců odměňovaných z prostředků státního rozpočtu měla příznánu jednu výhodu navíc (neodejmutí dalšího platu) oproti jiným skupinám zaměstnanců nebo představitelům, jimž další plat v roce 2001 odejmut byl nařízeními vlády č. 453/2000 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 251/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců rozpočtových a některých dalších organizací, ve znění pozdějších předpisů, č. 454/2000 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění pozdějších předpisů, a č. 496/2000 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 79/1994 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a služeb, orgánů celní správy, příslušníků Sboru požární ochrany a zaměstnanců některých dalších orgánů (služební platový řád), ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o zaměstnance státní správy, a právě zákonem č. 416/2001 Sb., týkajícím se představitelů státní moci, bylo vzniku této neodůvodněné nerovnosti zabráněno. Shrnul, že zákonodárny sbor jednal při projednávání zákona ve shodě s právní procedurou a v přesvědčení, že přijatý zákon není v rozporu s Ústavou.

Předseda Senátu uvedl, že po schválení vládního návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou a jeho postoupení Senátu Senát přes doporučení svého ústavněprávního výboru, který mu svým usnesením doporučil vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy spočívajícími ve vyloučení soudců z působnosti zákona, vyjádřil vůli návrhem zákona se nezabývat. Sdělil, že další platy jsou stále upraveny zákonem č. 236/1995 Sb., jehož připravovaná komplexní novela dosud nebyla přijata, a stejný je osud návrhu zákona o platech a některých dalších náležitostech soudců a státních zástupců. Co se týká věci samé, odkázal na vyjádření Senátu v řízeních evidovaných u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 13/99, sp. zn. Pl. ÚS 18/99 a sp. zn. Pl. ÚS 16/2000.

Ve vyjádření Senátu k návrhu vedenému u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 13/99 na zrušení zákona č. 268/1998 Sb. podepsaném jeho předsedkyní PhDr. Libuší Benešovou bylo uvedeno, že návrh zákona vyšel ze Senátu, který jím sledoval dosažení toho, že jak zaměstnancům rozpočtové sféry, tak představitelům státní moci, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry bude v roce 1998 náležet pouze jeden další plat. Vzhledem k datu schvalování tohoto senátního návrhu zákona Senátem bylo navrženo, aby zákon nabyl účinnosti dnem vyhlášení, a to k takovému datu, aby se předešlo pochybnostem o jeho případné retroaktivitě. Návrh zákona schválený Poslaneckou sněmovnou byl postoupen Senátu až 30. října 1998, a to ve znění navrženém Senátem, který vyjádřil vůli se návrhem zákona už nezabývat.

K návrhu na zrušení zákona č. 287/1997 Sb. vedenému u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 18/99 předsedkyně Senátu uvedla, že návrh tohoto zákona podala skupina poslanců, která jej odůvodnila tím, že při přijímání stabilizačních a ozdravných ekonomických opatření vlády bylo rozhodnuto, aby zaměstnancům v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech, kteří jsou odměňováni podle zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, nenáležel další plat za druhé pololetí roku 1997, a obdobná úprava byla přijata také při schvalování zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992, Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a proto navrhovatelé měli za to, že je správné, aby obdobná adekvátní úprava byla provedena rovněž u osob, které jsou ze státních prostředků odměňovány podle zákona č. 236/1995 Sb. Námitka zpětné účinnosti zákona č. 287/1997 Sb. není opodstatněná. Pokud jde o ústavní zásadu soudcovské nezávislosti, k zárukám jejího dodržování patří hmotné zajištění soudců, které je však zajištěno především formou pravidelného měsíčního platu, jeho výše a podmínek poskytování, a tohoto peněžitého plnění se žádná restrikce nedotýkala. Přitom i v hodnotící zprávě Evropské komise o České republice bylo uvedeno, že platy soudců jsou relativně vysoké. Další plat je podle zákonné úpravy jednorázové peněžité plnění poskytované za stanovených podmínek jednou za půl roku, a přitom ze samotných podmínek vzniku nároku, jednou z nichž je trvání pracovního vztahu soudce k poslednímu dni pololetí, vyplývá, že toto peněžité plnění lze stěží pojímat jako hmotné zajištění soudců, jehož snížení či odejmutí by mohlo mít za následek ohrožení jejich nezávislosti. Pokud by tomu tak mělo být, a měl by v tom být spatřován rozpor s Ústavou, mělo by to platit i pro soudce Ústavního soudu, když čl. 81 a 82 Ústavy zaručující nezávislost soudců se jako obecná ustanovení vztahují i na tyto soudce. Senát však přesto při projednávání nového návrhu zákona, podle něhož došlo k odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 1999 a druhé pololetí roku 2000, plně respektoval náleze Ústavního soudu a vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem, jímž se z působnosti navrhované úpravy vylučovali soudci.

Ve věci návrhu na zrušení slova „soudcům“ v § 1 zákona č. 308/1999 Sb., vedeného u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 16/2000, se předsedkyně Senátu vyjádřila tak, že Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem, jímž se z působnosti tohoto zákona vylučovali soudci. Senát při projednávání návrhu zákona respektoval rozhodnutí Ústavního soudu přijaté ve věci návrhu na zrušení zákona č. 268/1998 Sb. vyhlášené pod č. 233/1999 Sb.

III.

Ústavní soud postupoval v tomto řízení podle § 68 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Protože nebyly shledány důvody k odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, Ústavní soud ověřil, zda zákon č. 416/2001 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Zjistil, že napadený zákon byl řád-

ně projednán a schválen zákonodárným sborem, podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů. Proto nic nebránilo posuzovat napadené ustanovení zákona z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem České republiky.

IV.

Danou problematikou se Ústavní soud zabýval již třikrát.

O návrhu Obvodního soudu pro Prahu 4 na zrušení zákona č. 268/1998 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 1998 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry, rozhodlo plénum Ústavního soudu tímto nálezem z 15. září 1999 sp. zn. Pl. ÚS 13/99:

»V ustanovení § 1 zákona č. 268/1998 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 1998 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry, se v textu „Představitelům státní moci a některých státních orgánů,¹⁾ soudcům,²⁾ státním zástupcům³⁾ a členům prezidia Komise pro cenné papíry⁴⁾ další plat⁵⁾ za druhé pololetí 1998 nenáleží“ zrušuje slovo „soudcům²⁾“ dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. V jeho zbývající části se návrh na zrušení zákona č. 268/1998 Sb. zamítá.« Nález byl vyhlášen pod č. 233/1999 Sb. Kvalifikovaná většina pléna tehdy konstatovala, že napadený zákon sice nepůsobí zpětně, čili neporušuje zákaz retroaktivity a neodnímá oprávněným osobám práva již nabytá, jeho přijetím však v případě soudců byla porušena ústavně zaručená zásada soudcovské nezávislosti vycházející ze systému dělby moci jako základu demokratického právního státu. V tomto směru Ústavní soud poukázal na Ústavu Spojených států amerických. V nálezu bylo řečeno, že princip soudcovské nezávislosti obsahuje v sobě celou řadu aspektů, z nichž některé jsou i materiální povahy. Ústavní soud také mimo jiné poznamenal, že jeho rozhodnutí se týká jen soudců obecných soudů, to znamená okresních, krajských a vrchních a Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, nikoli soudců Ústavního soudu, kteří jsou zákonem č. 236/1995 Sb. zařazeni do kategorie „představitel“ a ne do kategorie „soudce“, ačkoliv jsou nositeli moci soudní a také na ně se vztahuje čl. 82 odst. 1 Ústavy o nezávislosti soudců.

Návrh Městského soudu v Brně, na jehož straně jako vedlejší účastníci vystupovaly podle § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. ještě Obvodní soud pro Prahu 2 a Okresní soud Plzeň-město, na zrušení zákona č. 287/1997 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění zákona č. 138/1996 Sb., (v průběhu řízení byl petit správně upřesněn na návrh na zrušení § 4a zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 287/1997 Sb., a v návrhu Obvodního soudu pro Prahu 2 byl zformulován ještě přesněji, aby z textu ustanovení „Představiteli a soudci další plat za druhé pololetí roku 1997 nenáleží“ bylo vypuštěno slovo „soudci“) Ústavní soud zamítl nálezem ze dne 3. 7. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 18/99. Tytéž návrhy podali i dva soudci Okresního soudu v Olomouci. Oba tyto návrhy byly usneseními Ústavního soudu z 24. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 31/2000 a z 19. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 30/2000 odmítnuty pro nepřipustnost z důvodu překážky věci rozhodnuté (§ 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.).

Návrhy Obvodního soudu pro Prahu 2 a Okresního soudu Plzeň-město byly usneseními Ústavního soudu z 25. 4. 2000 a 5. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 13/2000 a sp. zn. Pl. ÚS 18/2000 odmítnuty jako nepřipustné pro překážku litispendence (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). V odůvodnění svého nálezu ze dne 3. července 2000 sp. zn. Pl. ÚS 18/99, vyhlášeného pod č. 320/2000 Sb., Ústavní soud uvedl, že soudcovská nezávislost představuje jednu ze základních demokratických hodnot, jejímuž zajištění nesporně napomáhá i materiální zabezpečení soudců. Zejména je podstatné, aby do platů soudců jiné orgány státní moci nezasahovaly, ať už jakoukoliv formou, svévolně a opakovaně. Ústavní soud se ve shodě s praxí Evropského soudu pro lidská práva zaměřil na otázky, zda odejmutí tzv. 14. platu soudcům obecných sou-

dů bylo stanoveno zákonem, směřovalo-li k legitimnímu cíli a jestli bylo nezbytným v demokratické společnosti. Ústavní soud konstatoval, že zákonná forma zásahu do přiznaných práv byla splněna a přijatý zákon nemá retroaktivní účinky, a podotkl, že legislativní technika použitá v tomto případě, totiž novelizace původního zákona, je vhodnější než zvláštní a samostatný zákon, jak tomu bylo v jiných případech, z ústavněprávního hlediska však tento rozdíl není důležitý. Pokud jde o otázku legitimacy cíle, k němuž odnětí dalšího platu soudcům směřovalo, Ústavní soud uvedl, že nemohl odhlédnout od obtížné sociální a hospodářské reality, v níž se Česká republika nacházela. Vycházejí z toho, že soudci obecných soudů nežijí v izolaci a v jakémsi „právním a ekonomickém vakuu“, vyslovil názor, že předem dané právo soudců na takové materiální zabezpečení, které nemůže být legislativní formou žádným způsobem a za žádných okolností změněno, nelze chápat jako neměnné dogma, i když teze deklarovaná v dřívějším rozhodnutí Ústavního soudu (č. 233/1999 Sb.), že stát je povinen vytvářet předpoklady pro nezávislost soudů a stabilizaci jejich pozice ve vztahu k moci zákonodárné a výkonné, platí. V dané věci se však zákonodárcův zásah do materiálního zabezpečení týkal celé veřejné sféry, nikoli pouze soudů, a odlišné posuzování této skupiny, i když speciálně chráněné ústavní zásadou nezávislosti, by pro ni v uvedeném kontextu znamenalo stěžejní přijatelné zvýhodnění.

Návrh Okresního soudu v Hradci Králové, na jehož straně jako vedlejší účastník vystupoval Okresní soud Plzeň-město, aby v § 1 zákona č. 308/1999 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 1999 a za druhé pololetí roku 2000 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry, tohoto znění „Představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry další plat za druhé pololetí roku 1999 a za druhé pololetí roku 2000 nenáleží“ bylo zrušeno slovo „soudcům“, byl nálezem ze dne 3. července 2000 sp. zn. Pl. ÚS 16/2000, vyhlášeným pod č. 321/2000 Sb., zamítnut. Tytéž návrhy podali také dva soudci Okresního soudu v Olomouci a soudci Okresního soudu v Ostravě, Okresního soudu Plzeň-město a Městského soudu v Brně. Návrh Okresního soudu Plzeň-město byl usnesením Ústavního soudu z 5. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 18/2000 odmítnut pro překážku věci zahájené jako nepřijatelný (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) a ostatní čtyři návrhy byly usneseními Ústavního soudu z 24. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 31/2000, z 19. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 30/2000, z 1. 9. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 32/2000 a z 26. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 27/2000 odmítnuty jako nepřijatelné pro překážku rei iudicatae (§ 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

Po projednání tohoto návrhu a při hlasování o něm převládl nad pojetím, které se prosadilo v nálezu č. 233/1999 Sb., vycházejícím z názoru, že odejmutí dalších platů soudcům devalvuje jednu ze základních demokratických hodnot, jakou představuje soudcovská nezávislost, a je zásahem do nezadatelného práva soudců na nekrácení jejich platů jako záruky jejich nezávislosti a právní jistoty, onen názor, jenž se uplatnil v nálezu publikovaném pod č. 321/2000 Sb., podle něhož zvláštní posuzování pouze jedné skupiny státem placených osob – soudců – i když chráněné ve zvýšené míře ústavním principem nezávislosti, by znamenalo stěžejní přijatelné zvýhodnění, když postup zákonodárce se obecně týkal materiálního zabezpečení veřejné sféry jako celku. Na druhé straně byl však Ústavní soud vzdálen názoru, že by plat soudců měl být pohyblivým faktorem podle okamžitých představ toho či onoho vládního seskupení. Pokládal proto nalezené řešení za výjimečný akt, který lze akceptovat pouze z vážných důvodů a jen v souvislosti s celkovou přiměřenou úpravou platů v celé sféře státních představitelů a zaměstnanců. Jedině v této celkové souvislosti bylo možno uznat dopad finančních potíží státu též na platy soudců. Právě za těchto okolností by připuštěním výjimky došlo k porušení ústavní zásady rovnosti, na jejímž základě je této zákonné úpravě podrobena celá oblast státních zaměstnanců i ústavních činitelů. Platy soudců jsou upraveny zákonem č. 236/1995 Sb., podle jehož § 3 odst. 2 se plat určí jako součin platové základny a platového

koeficientu stanoveného v závislosti na odpovědnosti a náročnosti vykonávané funkce. Podle § 3 odst. 3 se platovou základnou rozumí souhrn nejvyššího platového tarifu a maximální výše osobního příplatku stanovených zvláštním předpisem pro zaměstnance ministerstev. Výše platu je tedy přímo odvislá od výše platů zaměstnanců orgánů státní správy a tato propojenost platů, byla-li jednou přijata jako princip pro odměňování zaměstnanců státu, měla by být dodržována jak v případech valorizace mzdových tarifů (např. zvýšení o 17 % od 1. 1. 1999, jež mělo za následek zvýšení platů všech představitelů státní moci a státních zaměstnanců včetně soudců), tak při omezování výše některých materiálních požitků. Ústavní soud při svém rozhodování respektoval Parlament, který přijetím zákona č. 308/1999 Sb. využil své zákonodárné pravomoci, a vycházejí z možností státního rozpočtu a ekonomické situace státu, zahrnul do úsporných opatření i soudce. Zaujal názor, že nevyplacení dalšího platu nemůže ohrozit nezávislost soudců, zejména proto, že nejde ani o překvapivý, ani o hluboký zásah do jejich materiálního zabezpečení. Nezávislost soudců je rovněž charakterizována řadou ústavních garancí, jako je jmenování do funkce bez časového omezení nebo zákaz přeložení a odvolání proti své vůli. Nadřazováním této zcela dílčí změny v materiálním zabezpečení soudců nad ostatní atributy soudcovské nezávislosti by naopak mohlo dojít ke snížení důvěry občanů v nezávislou justici. Další platy byly současně se soudci odebrány rovněž představitelům moci výkonné a moci zákonodárné, zůstala zachována rovnováha klasické dělby moci a neexistoval racionální důvod pro vynětí soudců z tohoto obecného zásahu státu, když nařízeními vlády č. 248/1998 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění pozdějších předpisů, a č. 126/2000 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění pozdějších předpisů, došlo již dříve ke krácení dalšího platu u zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí.

V.

1. Nyní projednávaný návrh na zrušení slova „soudcům“ v § 1 zákona č. 416/2001 Sb. podaly po Městském soudu v Brně ještě Obvodní soud pro Prahu 1, Obvodní soud pro Prahu 2, Obvodní soud pro Prahu 5 a Okresní soud Praha-západ, které mají v tomto řízení postavení vedlejších účastníků. Tyto čtyři návrhy byly usneseními Ústavního soudu z 13. 8. 2002, 26. 8. 2002, 6. 2. 2003 a 27. 5. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 13/02, Pl. ÚS 18/02, Pl. ÚS 3/03 a Pl. ÚS 11/03 odmítnuty jako nepřijatelné, neboť Ústavní soud v téže věci již jedná, podle § 43 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

Tyto soudy, na rozdíl od Městského soudu v Brně, který se ve svém návrhu soustředil na zásah do soudcovské nezávislosti, namítly také porušení zákazu retroaktivity a ochrany nabytých práv.

Pokud jde o tvrzenou retroaktivitu zákona č. 416/2001 Sb., který nabyl účinnosti 28. listopadu 2001, jak již bylo řečeno v nálezu č. 233/1999 Sb., týkajícím se zákona č. 268/1998 Sb., z § 4 odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 138/1996 Sb., vyplývaly zákonné podmínky pro vznik práva na další plat za druhé pololetí roku 1998, a to jednak skutečný výkon funkce po dobu alespoň 90 kalendářních dnů v tomto pololetí a dále trvání výkonu funkce představitele ke dni 30. listopadu 1998, resp. trvání pracovního vztahu soudce ke dni 31. prosince 1998. Právo na další plat by tedy vzniklo oprávněné osobě teprve splněním posléze uvedené podmínky, tj. nejdříve 30. listopadu 1998, pokud jde o představitele, a 31. prosince 1998, pokud jde o soudce, což ve svých důsledcích znamená, že napadený zákon, jenž nespojuje žádné právní účinky s jakoukoli právní skutečností, jež nastane před jeho účinností, nepůsobí zpětně, a protože ke dni jeho účinnosti, tj. k 19. listopadu 1998, dosud žádné osobě nevzniklo subjektivní právo na další plat, nemohl ani zasáhnout do tzv. nabytých práv. Totéž platilo i pro zákon č. 287/1997 Sb., který nabyl účinnosti 28. listopadu 1997, a zákon č.

308/1999 Sb. (pokud jde o soudce), který nabyl účinnosti 3. prosince 1999, a platí to i pro zákon č. 416/2001 Sb., který nabyl účinnosti 28. listopadu 2001. Zatímco z hlediska časové působnosti u zákonů č. 287/1997 Sb., č. 268/1998 Sb. a č. 308/1999 Sb., které odebíraly vyjmenovaným osobám, mezi nimi i soudcům, další platy jen za druhé pololetí let 1997 až 2000, bylo důležité ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 138/1996 Sb., které vznik nároku na další plat za druhé pololetí podmiňovalo, jak již bylo řečeno, u představitelů výkonem funkce do 30. listopadu a u soudce trváním pracovního vztahu do 31. prosince, u zákona č. 416/2001 Sb., který odňal další platy uvedeným osobám nejen za druhé pololetí roku 2001 v plné výši, ale také za obě pololetí roku 2002 vždy z jedné poloviny, hraje roli písmeno b) tohoto zákonného ustanovení, podle něhož nárok na další plat nevznikne v prvním pololetí kalendářního roku představiteli, jehož výkon funkce skončil přede dnem 31. května, a soudci, jehož pracovní vztah skončil přede dnem 30. června.

Zákon č. 416/2001 Sb. nepůsobí zpětně a nelze mu vytýkat ani zásah do tzv. nabytých práv. Svůj názor na tuto otázku Ústavní soud vyjádřil např. v nálezu z 28. 2. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95, vyhlášeném pod č. 107/1996 Sb. a publikovaném také ve svazku 5 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu na str. 107 a následujících, jímž zamítl návrhy skupiny poslanců na zrušení zákona č. 34/1995 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 33/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovatelé ve svých návrzích tvrdili, že napadené zákony zrušily nabytá práva, neboť odňaly určité skupině občanů jejich zákonem přiznaný nárok na výsluhový příspěvek nebo nárok na příspěvek za službu. Podle Ústavního soudu při odnětí nebo snížení těchto dávek, které dospějí až poté, co nová právní úprava nabude účinnosti, se nelze dovolávat ochrany nabytých práv. Kdyby i taková práva požívala ochrany, znamenalo by to, že v budoucnu by již nikdy nemohl být jejich rozsah zúžen, a to bez ohledu např. na ekonomickou situaci státu apod.

Ústavní soud na svém stanovisku setrvává a vychází z něj i v této věci, neboť uvedené dávky jsou svou povahou srovnatelné s dalším platem podle zákona č. 236/1995 Sb. (tzv. 13. a 14. plat).

2. Ústavní soud si dále musel položit otázku, zda jsou dány podmínky pro setrvání na právním názoru, který vyjádřil ve svých dvou posledních nálezech týkajících se obdobného problému.

Především budiž řečeno, že nemá-li se sám Ústavní soud jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímuž zákazu je sám také podroben, neboť i Ústavní soud, či právě on, je povinen respektovat rámeček ústavního státu, v němž je výkon libovůle orgánům veřejné moci striktně zapovězen, musí se cítit vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Tento postulát lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy).

První možností, kdy Ústavní soud může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi nebo změna v jejich struktuře anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku České republiky, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy, tj., nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.

3. Ústavní soud zastává názor, že projednávanou věc je třeba hodnotit ve světle změn v právním řádu, k nimž došlo v době od přijetí nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/2000 a Pl. ÚS 18/99, tj. od července roku 2000 do dnešní doby. Byť Ústavní soud posuzoval zákon vydaný v roce 2001, je při posouzení jeho ústavnosti vázán maximou, že pro soud, tj. i Ústavní soud, je rozhodující stav v době vyhlášení rozhodnutí, v daném případě nálezu. Přitom řízení o kontrole norem představuje skutkový stav i platný stav právního řádu ke dni vyhlášení nálezu.

Zákonem č. 420/2002 Sb., kterým se zkracuje doba, po kterou je představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům a státním zástupcům poskytován plat při dočasné neschopnosti k výkonu funkce, a kterým se stanoví některá opatření v nemocenském pojištění (péči) a v důchodovém pojištění, jenž nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2003, bylo mimo jiné novelizováno ustanovení § 34 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb. tak, že představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, a soudci, který byl uznán dočasně neschopným k výkonu funkce, přísluší plat nejdéle po dobu 20 pracovních dnů při téže pracovní neschopnosti k výkonu funkce nebo při více dočasných neschopnostech k výkonu funkce vzniklých v jednom kalendářním roce po tutéž dobu. Ostatním představitelům náleží z důvodů a za podmínek stanovených ve větě první plat nejdéle po dobu 30 kalendářních dnů.

Před nabytím účinnosti zákona č. 420/2002 Sb., tj. do 31. 12. 2002, stanovil § 34 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., že plat náleží představiteli i soudci bez rozdílu po dobu, po kterou dočasně nevykonával funkci a po níž by mu jinak náležely podle zvláštních předpisů dávky nemocenského pojištění po dobu 6 měsíců.

Zákonem č. 425/2002, kterým se pro rok 2003 stanoví mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů, soudců a státních zástupců, a kterým se těmto osobám stanoví výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2003, jenž nabyl účinnosti 1. 10. 2002, bylo v § 1 stanoveno, že se pro určení platu a dalších náhrad a výdajů spojených s výkonem funkce v roce 2003 pro vyjmenované představitelky a soudce použije platová základna ve výši dosažené k 31. 12. 2002. V důsledku změny právní úpravy platových tarifů a osobního příplatku provedené pro zaměstnance ministerstev s účinností následující po dni 31. prosince 2002 se platová základna v uvedeném roce nezvyšuje. Ustanovení § 2 zákona obsahuje zkrácení dalšího platu náležejícího týmž osobám podle zvláštních předpisů pro rok 2003 na polovinu. Ustanovení § 3 vyloučilo pro období od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2003 použití § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění zákona č. 309/2002 Sb.

Přitom z důvodových zpráv k návrhům obou výše citovaných zákonů je zřejmé, že navrhovatelem byl sledován cíl spočívající v „zachování srovnatelného postavení jednotlivých skupin“ osob, tj. státních zaměstnanců, představitelů státní moci a soudců, přičemž zvláštní postavení soudců, pokud jde o výši odměňování, se navrhovateli jevílo jako nespravedlivé a neproporcionální.

4. Naznačené změny v zákonné úpravě vztahující se k platovým poměrům soudců překročily dle názoru Ústavního soudu ústavní limity pro akceptaci „výjimečnosti“ aktu, jímž došlo k odejmutí dalšího platu soudcům, tak jak ji definoval náleze Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 16/2000, publikovaný pod č. 321/2000 Sb., a bylo třeba vycházet z principiální argumentace, kterou Ústavní soud vyložil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/99, publikovaném pod č. 233/1999 Sb.

Lze-li za zcela výjimečných okolností akcentovat princip rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců před principem komplexně chápané nezávislosti soudců, neplatí tato relace obou principů obecně jako jednou pro vždy a za všech okolností daná. Naopak, platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní

nesnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení např. proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou. Jinými slovy, lze-li akceptovat aplikaci principu rovnosti ve svrchu uvedeném smyslu co do výjimečného ekonomicky odůvodněného krácení platů všech, nelze akceptovat rovnost všech svrchu uvedených skupin (ani jako cílovou kategorii) co do konečné výše platů. Usilování o takovou rovnost vybočuje z kategorie ústavnosti, jde o politický cíl, který nemá oporu v ústavně chápaném principu rovnosti. Tento princip nalézá v materiálním smyslu své hranice ve vyjádření, dle kterého „stejně nesmí být upravováno libovolně nestejně, avšak zároveň nestejně nesmí být upravováno libovolně stejně“. Princip rovnosti nelze chápat jako nivelizaci ve výsledku, nýbrž je třeba jej interpretovat jako garanci stejných startovních šancí. Takto vyložený princip rovnosti však zákonodárce zjevně nedodržel.

Ústavní soud posoudil napadenou část zákona z hledisek právě uvedených a dospěl k závěru, že je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, z nichž plyne povinnost státu zajistit soudcům i materiálně nezávislost, a to jako garanci nestranného a spravedlivého rozhodování o právech osob. Rozpor s těmito ústavními ustanoveními dovedl při posouzení napadené části zákona v kontextu shora uvedené nové právní úpravy, která v souhrnu již skutečně může představovat reálnou hrozbu pro soudcovskou nezávislost se všemi negativními důsledky pro ochranu práv soukromých osob. Dále Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená část zákona je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Listiny, který stanoví rovnost v právech, neboť dovedl, že v daném případě zákonodárce upravil stejně poměry nestejných profesních kategorií s cílem přiblížit se k nivelizaci ve výsledku, a tento cíl shledal Ústavní soud za nelegitimní.

VI.

Plénum Ústavního soudu proto s ohledem na shora uvedené důvody rozhodlo podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o zrušení slova „soudcům“ v § 1 zákona č. 416/2001 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2001 a stanovení výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2002 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům, členům prezidia Komise pro cenné papíry, zástupci Veřejného ochránce práv a členům bankovní rady České národní banky, pro rozpor s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy a čl. 1 odst. 1 Listiny, a to ke dni publikace nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. **Holeček** v. r.

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna odlišná stanoviska soudci JUDr. Vojen Güttler, JUDr. Miloš Holeček, JUDr. Pavel Varvařovský a JUDr. Miloslav Výborný.

199

N Á L E Z
Ústavního soudu
Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 11. června 2003 v plénu o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání,

takto:

Ustanovení § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, se dnem 31. března 2004 zrušuje.

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 8. listopadu 2002 návrh skupiny 52 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání.

Navrhovatel úvodem rekapituluje obsah napadeného zákonného ustanovení, jež umožňuje, aby Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále i jen „ministerstvo“) stanovilo právním předpisem, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro zaměstnavatele, kteří nejsou členy organizace zaměstnavatelů, která tuto smlouvu uzavřela. Připomíná, že právní úprava rozlišuje kolektivní smlouvu uzavíranou mezi příslušným odborovým orgánem a zaměstnavatelem (tzv. podnikovou) a kolektivní smlouvu uzavíranou pro větší počet zaměstnavatelů mezi příslušným vyšším odborovým orgánem a organizací nebo organizacemi zaměstnavatelů (tzv. kolektivní smlouvu vyššího stupně), přičemž odkazuje na ustanovení § 20 zákoníku práce a na zákon o kolektivním vyjednávání. Z pohledu jejich obsahu pak upozorňuje, že tyto smlouvy mají zčásti normativní povahu, a to ve vztahu k nárokům zaměstnanců z pracovního poměru, a zčásti povahu obligační, tj. stanoví vzájemné závazky stran smlouvy. Z hlediska posouzení obecné povahy kolektivních smluv řadí je navrhovatel ke smlouvám soukromoprávním, pro něž je typické, že strany smlouvy upravují vzájemné vztahy dobrovolně, na základě svobodného projevu vůle. Právní úpravu, jež by u soukromoprávních smluv svobodnou vůli kontrahentů omezovala, pak považuje za stojící v rozporu s čl. 1 Ústavy České republiky (dále i jen „Ústava“), jež stanoví, že Česká republika je demokratickým právním státem. Mezi atributy právního státu pak řadí navrhovatel i svobodu vstupovat do soukromoprávních vztahů.

V rozporu s takto nastíněným důsledkem čl. 1 Ústavy pro právní úpravu svobody smluvních vztahů dle názoru navrhovatele ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání umožňuje, aby ministerstvo stanovilo právním předpisem (vyhláškou), že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro zaměstnavatele, kteří nejsou členy organizace zaměstnavatelů, která tuto smlouvu uzavřela. Dle jeho přesvědčení je tím narušena prastará právní zásada, která je součástí evropské právní kultury, a to že smlouva může upravovat jen vztahy mezi zúčastněnými stranami, když si stát osobuje právo rozšiřovat účinnost celého obsahu kolektivní smlouvy vyššího stupně podle vlastního uvážení i na jiné subjekty, než které ji uzavřely, a

kteří tedy neprojeví vůli upravit své vzájemné vztahy tímto způsobem. Navrhovatel v této souvislosti reflektuje i praxi ministerstva, jež se sice zaměstnavatelů, kteří nejsou členy zaměstnavatelských svazů, písemně dotazuje na stanovisko k rozšíření závaznosti smlouvy, avšak k samotnému rozšíření přistupuje bez ohledu na jimi projevovaný postoj.

K obsahu závazků plynoucích pro zaměstnavatele z kolektivních smluv vyššího stupně navrhovatel uvádí, že jde zejména o stanovení mzdových podmínek, prodloužení dovolené na zotavenou a stanovení dalších, zpravidla nadstandardních, pracovněprávních nároků zaměstnanců, přičemž tyto závazky jsou stanoveny pouhým podzákonným aktem (vyhláškou) a jsou přitom vynutitelné v soudním řízení (§ 20 odst. 3, § 207 zákoníku práce). Tento postup založený ustanovením § 7 zákona o kolektivním vyjednávání pak dle jeho přesvědčení zakládá rozpor i s čl. 2 odst. 4 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež kladou ústavní hranice pro možnost zákonného omezení svobody, a dále i s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny v souvislosti s omezením vlastnického práva spjatým s rozšířením závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně.

Navrhovatel poukazuje dále na skutečnost, že institut přesahu závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně může mít i nepříznivé dopady pro zaměstnance, kdy podle § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 2/1991 Sb. je kolektivní smlouva (podniková) neplatná, zaručuje-li zaměstnancům mzdové nároky ve větším rozsahu, než je rozsah stanovený kolektivní smlouvou vyššího stupně jako nejvýše přípustný, a to v části přesahující tento nejvýše přípustný rozsah.

Za další deficit napadené zákonné úpravy považuje navrhovatel skutečnost, že zaměstnavatel, na kterého se závaznost smlouvy rozšiřuje, nemá prakticky ani možnost se proti takovému postupu bránit. Ministerstvo totiž při rozšiřování závaznosti kolektivních smluv nevydává žádné rozhodnutí, které by se vztahovalo k jednotlivým zaměstnavatelům (tj. rozhodnutí s charakterem správního rozhodnutí), proti kterému by existoval opravný prostředek. Z pohledu k ochraně práva možných procesních prostředků připomíná, že vydání vyhlášky nelze považovat za opatření ve smyslu zákona o Ústavním soudu, a proces, který před vydáním vyhlášky o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně probíhá, je procesem legislativním, a tedy z pozice adresátů jí založených povinností nepodléhá možnému právnímu přezkumu. Upozorňuje, že zařazení určitého konkrétního zaměstnavatele do seznamu tvořícího přílohu vyhlášky podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, je svojí povahou de facto rozhodnutím způsobilým zasáhnout do práv zaměstnavatele, jemuž se ale nedostává procedurální ochrany ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

Z pohledu empirického uvádí pak navrhovatel, že jen v roce 2001 byla vyhláškami č. 238/2001 Sb., č. 300/2001 Sb., č. 303/2001 Sb. a č. 417/2001 Sb. rozšířena závaznost sedmi kolektivních smluv vyššího stupně na celkem 3860 zaměstnavatelů – právnických a fyzických osob. V roce 2002 se tak ke dni podání návrhu stalo vyhláškami č. 81/2002 Sb., č. 223/2002 Sb., č. 300/2002 Sb., č. 301/2002 Sb., č. 302/2002 Sb., č. 409/2002 Sb. a č. 410/2002 Sb. na celkem 2282 zaměstnavatelů. Některé kolektivní smlouvy vyššího stupně jsou tak dle navrhovatele na základě podzákonného právního předpisu závazné pro větší počet zaměstnavatelů, než je počet těch, pro něž byly uzavřeny. Tím dle jeho názoru menšina zaměstnavatelů vnucuje svoji vůli většině v daném odvětví či oboru, což považuje za rozporné s právy plynoucími z čl. 26 Listiny.

V této souvislosti poukazuje na skutečnost, že ačkoli podle § 7 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání lze rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně jen na zaměstnavatele s obdobnou činností a obdobnými ekonomickými a sociálními podmínkami, uplatňovaný postup ministerstva nezaručuje dodržení tohoto pravidla, neboť – při tak velkém počtu dotčených zaměstnavatelů – nejsou a ani nemohou být zkoumány individuální podmínky jednotlivých zaměstnavatelů. Proto se řada z nich může dostávat do obtížné ekonomické situace, což platí zejména o malých podnicích.

Z hlediska určitosti a srozumitelnosti textu napadeného zákonného ustanovení považuje navrhovatel výraz „zaměstnavatelé s obdobnou činností a obdobnými ekonomickými a sociálními podmínkami, kteří mají sídlo na území příslušné republiky“ za sporný vzhledem k naplnění v něm obsažených znaků.

Navrhovatel polemizuje i s účely institutu rozšíření působnosti kolektivních smluv. Připomíná, že spočívají ve snaze o vytvoření stejných anebo srovnatelných podmínek v konkurenčním prostředí, jakož i stejných, resp. srovnatelných sociálních podmínek zaměstnanců. Dle přesvědčení navrhovatele ale rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, tak jak je zakotveno v § 7 zákona č. 2/1991 Sb., však nejenže nepodporuje konkurenci, ale naopak ji omezuje tím, že stanoví podmínky podnikání i pro zaměstnavatele, kteří nejsou členy příslušného zaměstnavatelského svazu – bez ohledu na jejich konkrétní možnosti. Jestliže stát podřídí zaměstnavatele, kteří nejsou členy příslušného svazu zaměstnavatelů, právnímu režimu, který je výsledkem kolektivního vyjednávání, pak dle navrhovatele tyto zaměstnavatele diskriminuje a zároveň nepřímou nutí k tomu, aby vstupovali do svazu zaměstnavatelů, což považuje za rozporné s právem svobody sdružování podle čl. 27 odst. 1 Listiny.

S ohledem na všechny uvedené argumenty navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání zrušil pro rozpor s čl. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 26 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 Listiny, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

II.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. V úvodu svého vyjádření ze dne 17. prosince 2002 předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky PhDr. Lubomír Zaorálek uvádí, že Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98, o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat, (1948) stanoví právo na státní podporu dobrovolného jednání o kolektivních smlouvách mezi zaměstnavateli a organizacemi zaměstnavatelů na jedné straně a organizacemi zaměstnanců na straně druhé tak, aby byly upraveny podmínky zaměstnávání tímto způsobem. Obdobně Evropská sociální charta (1961) ukládá smluvním stranám podporovat tam, kde je to potřebné a vhodné, mechanismy pro dobrovolné vyjednávání mezi zaměstnavateli nebo organizacemi zaměstnavatelů a organizacemi zaměstnanců za účelem stanovení podmínek zaměstnávání kolektivními smlouvami. Doporučení Mezinárodní organizace práce č. 91, o kolektivních smlouvách, (1951) předpokládá rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy na další zaměstnavatele a zaměstnance, i když sami kolektivní smlouvu nepodepsali, přičemž mají být splněny některé podmínky, a to že kolektivní smlouva sama již zavazuje reprezentativní počet zaměstnavatelů a zaměstnanců, žádost o rozšíření bude podána jednou či více organizacemi zaměstnanců a zaměstnavatelů zúčastněných jako strany dané smlouvy a že zaměstnavatelé i zaměstnanci, na něž má být závaznost kolektivní smlouvy rozšířena, budou přizváni k vyjádření svých stanovisek.

Vycházející z tohoto nástinu, dochází účastník řízení k závěru, že mezinárodní smlouvy dávají přednost tomu, aby úprava minimálních mzdových a dalších pracovních podmínek byla zajištěna kolektivními smlouvami (jejich normativními ustanoveními), a to přednost před úpravou stanovenou zákonnými nebo podzákonnými předpisy, přičemž na úlohu, kterou mají kolektivní smlouvy plnit zejména jako prameny práva, je navázáno významné pravidlo, a to rozšíření působnosti kolektivní smlouvy (tzv. extenze). Toto pravidlo dle vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny umožňuje zaručit jednotný standard pracovněprávních a mzdových podmínek pro skupiny podniků s obdobnou činností, ekonomickými a sociálními podmínkami zpravidla pro určité hospodářské odvětví či obor a dále uvedené pravidlo zabraňuje i spekulaci

tivnímu jednání některých zaměstnavatelů, kteří by mohli vyloučit závaznost kolektivní smlouvy pro svůj podnik tím, že by se nestali členy zaměstnavatelské organizace.

Z těchto důvodů je pak účastníkem řízení vyvozován závěr, dle něhož rozšíření působnosti kolektivní smlouvy vyššího stupně samo o sobě není v rozporu s mezinárodními úmluvami, kterými je Česká republika vázána.

Dle předsedy Poslanecké sněmovny právní předpis, jímž se rozšiřuje závaznost kolektivní smlouvy, se liší od jiných pracovněprávních předpisů tím, že jeho obsahem není vlastní úprava pracovněprávních vztahů, nýbrž skutečně jen rozšíření závaznosti již dané právní úpravy (právního pramene) na další pracovněprávní subjekty, a tím i vztahy. Tento předpis tedy dle něj nepřijímá ustanovení kolektivní smlouvy jako svá vlastní ustanovení; kolektivní smlouva se vůči dotčeným třetím osobám nemění v ministerský předpis vydaný samostatně na základě zákona a v jeho mezích, nýbrž zůstává i nadále kolektivní smlouvou.

Dále se ve vyjádření kriticky konstatuje, že na rozdíl od mezinárodních úmluv a také od Doporučení č. 91 Mezinárodní organizace práce právní úprava obsažená v ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání je velice strohá a neodpovídá požadavkům zmíněného Doporučení. Účastník řízení zastává názor, že je nesporné, že zákon sám by měl stanovit určité podmínky rozšiřování a neponechávat věc státní správě k jejímu naprosto volnému a bezbřehému uvážení, že by zde měla být stanovena povinnost státní správy posoudit potřebu rozšíření, stanovit kritéria pro posouzení této potřeby, dále kritéria pro posouzení reprezentativnosti dané kolektivní smlouvy, jakož i kritéria pro stanovení obecného zájmu na rozšíření její závaznosti s cílem vyloučit i ekonomické postižení některých zaměstnavatelských subjektů. Za tím účelem by měla zákonná úprava dle předsedy Poslanecké sněmovny zajistit, že budou provedena potřebná zjištění, zejména též zjištění stanovisek těch subjektů, které mají být rozšířením dotčeny, a dále by úprava měla obsahovat alespoň nejzákladnější procesní pravidla, zejména co do projednání právního předpisu, jímž má být závaznost kolektivní smlouvy rozšířena, mimo obvyklé legislativní projednání. Přes tyto výhrady považuje účastník řízení napadené zákonné ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání za souladné s mezinárodními úmluvami (a to s Úmluvou č. 98, o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat, Evropskou sociální chartou), jakož i s čl. 2 Ústavy a čl. 2 a čl. 4 Listiny.

V závěru vyjádření se pak konstatuje, že je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost uvedeného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh i Senátu Parlamentu České republiky. Ve svém vyjádření ze dne 19. prosince 2002 jeho předseda doc. JUDr. Petr Pithart k výhradě navrhovatelů ohledně samotného účelu rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně konstatuje, že hlavním cílem tohoto institutu je vytváření srovnatelného konkurenčního prostředí u zaměstnavatelů působících v podobných oborech činnosti, což znamená vytváření srovnatelných podmínek v jejich hospodářské soutěži. V tomto směru dle jeho názoru zcela zřejmě převažuje veřejnoprávní charakter kolektivních smluv vyššího stupně, což vyplývá jednak z toho, že kolektivní smlouva (jak podniková, tak i vyššího stupně) z hlediska svého normativního obsahu je pramenem práva a vztahuje se vždy na všechny zaměstnance příslušného zaměstnavatele včetně těch, kteří nejsou členy odborové organizace, která kolektivní smlouvu uzavřela. Proto vyjadřuje pochybnosti o argumentaci navrhovatele, který neústavnost tohoto institutu dovozuje z toho, co je vlastní pro soukromoprávní vztahy a soukromoprávní smlouvy.

Ve vyjádření je poukazováno na skutečnost, že v případě rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně jde o institut, který byl na území České republiky uplatňován – po určitém vývoji zhruba od počátku 20. století – již v období tzv. předmnichovské republiky, kdy se kolektivní smlouvy v dnešním pojetí označovaly jako hromadné smlouvy pracovní. Tyto smlouvy byly nejprve uplatňovány na základě principu subsidiarity (tj. mzdové a další dohodnuté podmínky platily pro zaměstnance smluvních stran, pokud nebylo v individuálních

pracovních smlouvách dohodnuto něco jiného), posléze se staly závaznými (jestliže byly individuálně dohodnuty horší podmínky, než podmínky v hromadné smlouvě pracovní, uplatňovala se příznivější úprava obsažená v hromadné smlouvě pracovní). V určitém období právní úprava umožňovala, jak se dále uvádí ve vyjádření, aby byla – za stanovených podmínek – hromadná smlouva pracovní prohlášena za závaznou v určité oblasti, a to i když zaměstnavatel nebo zaměstnanec, popřípadě oba, nebyli členy organizací, které ujednaly hromadnou smlouvu pracovní. Tak tomu bylo např. podle vládního nařízení č. 102/1935 Sb. z. a n., jímž se upravují pro přechodnou dobu v textilní výrobě pracovní podmínky dělnictva, nebo podle vládního nařízení č. 141/1937 Sb. z. a n., o závaznosti hromadných smluv pracovních.

Z pohledu právně-srovnávacího předseda Senátu uvádí, že obdobný institut je uplatňován i v jiných evropských zemích. Např. ve Spolkové republice Německo zákon o kolektivním vyjednávání obsahuje v § 5 úpravu umožňující za stanovených podmínek rozšiřovat závaznost kolektivních smluv také na zaměstnance a zaměstnavatele, kteří nejsou členy žádné z organizací, které kolektivní smlouvu uzavřely.

Postup, který lze do jisté míry dle názoru účastníka řízení přirovnat k institutu rozšiřování závaznosti kolektivních smluv, je uplatňován též v právu Evropské unie. Ustanovení čl. 139 Amsterodamské smlouvy stanoví, že „přejí-li si to sociální partneři, může jejich dialog na úrovni Společenství vést ke smluvním vztahům, včetně uzavření dohod. Dohody uzavřené na úrovni Společenství se provádějí buď v souladu se zvyklostmi a postupy, jež jsou vlastní sociálním partnerům a členským státům, nebo v oblastech, na které se vztahuje čl. 137, na základě společné žádosti signatářů, rozhodnutím Rady na návrh Komise.“. V posledních letech tak byla v několika případech přijata směrnice Rady Evropských společenství, jejímž obsahem byla rámcová dohoda obsahující úpravu příslušné oblasti pracovního práva, kterou uzavřeli sociální partneři, a to Konfederace evropských odborových svazů (ETUC), Svaz průmyslu Evropského společenství (UNICE) a Evropské centrum pro veřejné podnikání (CEEP). Na základě takto přijaté směrnice pak členské státy musí ve své působnosti přijmout právní předpisy nebo jiná opatření, která budou v souladu se směrnicí, tj. zajistit platnost a účinnost rámcové dohody na svém území. Ve své podstatě je tímto způsobem dle názoru obsaženého ve vyjádření předsedy Senátu na všechny zaměstnavatele v členských státech rozšiřována závaznost rámcových dohod uzavřených mezi sociálními partnery. Jako příklad účastník řízení uvádí směrnici 96/34 ES, o Rámcové dohodě o rodičovské dovolené, uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a ETUC, směrnicí 97/81 ES, která se týká Rámcové dohody o práci na částečný úvazek, rovněž uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a ETUC, případně směrnicí 1999/70 ES, týkající se Rámcové dohody s organizacemi UNICE, CEEP a ETUC o pracovních smlouvách na dobu určitou. Důvody, které vedou k tomuto postupu, jsou podrobně vyjádřeny v preambulích příslušných směrnic, z nichž mimo jiné vyplývá, že takový postup je v Evropské unii v určitých případech považován za vhodný a žádoucí. V této souvislosti se ve vyjádření uvádí, že jedním z důvodů zmíněných v preambuli směrnice je též skutečnost, že Rada nerozhodla (tj. nedošlo ke konsensu) o návrhu příslušné směrnice v oblasti pracovních vztahů, předložené s ohledem na narušení hospodářské soutěže, a vyzvala sociální partnery k uzavírání příslušných dohod „s cílem zvyšování ... konkurenceschopnosti podniků“. Z toho účastník řízení dovozuje závěr, že v rámci Evropské unie je v oblasti pracovních vztahů rovněž akcentován aspekt týkající se srovnatelných podmínek v hospodářské soutěži. Předseda Senátu upozorňuje na skutečnost, že obsah těchto rámcových dohod sociálních partnerů působících na úrovni Evropské unie bude zavazovat i všechny naše zaměstnavatele, resp. v některých případech již zavazuje, protože např. směrnice 96/34 ES, o Rámcové dohodě o rodičovské dovolené, uzavřená mezi organizacemi UNICE, CEEP a ETUC, byla v rámci harmonizace našeho právního řádu s právem Evropské unie promítnuta do zákoníku práce již při jeho novelizaci provedené zákonem č. 155/2000 Sb.

Pokud jde o výhrady navrhovatele týkající se nedostatečnosti zákonné úpravy rozšiřování kolektivních smluv vyššího stupně včetně uváděných argumentů, lze jim dle předsedy Senátu v zásadě přisvědčit, neboť proti vydání žádného právního předpisu nelze podat opravný prostředek v rámci správního řízení nebo správního soudnictví. V tomto směru, jak dále uvádí, by bylo zřejmě účelné v právní úpravě blíže vymezit vlastní mechanismus rozšiřování kolektivních smluv vyššího stupně, včetně vymezení kritérií rozhodných pro posuzování, zda jsou v konkrétním případě naplněny podmínky pro rozšíření. Je však otázkou, zda v samotné skutečnosti, že zákonná úprava se jeví jako příliš stručná, lze spatřovat její neústavnost, jak dovozuje navrhovatel. I takovou zákonnou úpravu totiž lze dle přesvědčení účastníka řízení uplatňovat ústavně konformním způsobem (postupem předcházejícím vydání právního předpisu o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně tak, aby byly beze zbytku naplněny stávající zákonné podmínky tohoto rozšíření). Blížší právní úpravu by tak bylo možno dle předsedy Senátu zvážit buď v rámci v současné době připravované celkové rekonstrukce pracovního zákonodárství (připravovaného nového zákoníku práce a změn s tím souvisejících zákonů), popřípadě i dříve v rámci „běžně“ prováděných změn pracovněprávních předpisů.

Vycházejí z možnosti dané ustanovením § 49 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., a jelikož aplikace ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání se bezprostředně dotýká Ministerstva práce a sociálních věcí, obrátil se Ústavní soud na uvedené ministerstvo se žádostí o vyjádření k předmětnému návrhu.

Ve svém vyjádření ze dne 23. prosince 2002 ministerstvo k rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně uvádí, že představuje institut, jenž se stal součástí moderních právních řádů demokratických evropských zemí, a jeho používání je rozšířeno v různých formách v mnoha státech, např. v Rakousku, Belgii, Francii a Německu (podrobný přehled je obsažen v příloze tohoto vyjádření). Účelem institutu rozšíření závaznosti kolektivních smluv je dle ministerstva úsilí zabránit neodůvodněné konkurenční výhodě těch zaměstnavatelů, kteří se brání kolektivnímu vyjednávání, nebo sice kolektivně vyjednávají, ale nechtějí poskytovat svým zaměstnancům výhody, které jsou u obdobných zaměstnavatelů obvyklé a přiměřené, čímž si vytvářejí výhodnější cenu práce a lepší postavení na trhu na úkor svých zaměstnanců. Zároveň je rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně uznáváno jako opatření státu na podporu kolektivního vyjednávání podle Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 98, o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednat (č. 470/1990 Sb.).

K navrhovatelem tvrzenému rozporu napadeného zákonného ustanovení s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny ministerstvo uvádí, že povinnosti dle Listiny ukládá stát prostřednictvím svých orgánů, kdy výrazu „na základě zákona“ je přitom třeba rozumět tak, že „povinnosti mohou být uloženy zákonem nebo jinou normou, než je vyjádřena v zákoně, ale pouze v případě, že k tomu byla tato norma zmocněna předpisem s právní silou alespoň zákona“. Rovněž „meze určující ukládání povinnosti mohou být“ dle ministerstva „stanoveny jen předpisy s právní silou alespoň zákona“. Za zákon, jenž tyto meze určuje, dle něj nutno považovat i zákon o kolektivním vyjednávání, který v § 7 odst. 1 zmocňuje k rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, tedy k uložení povinnosti, právní předpis (vyhlášku); v § 7 odst. 2 pak stanoví meze ukládání povinností, připouští rozšíření pouze u zaměstnavatelů, kteří mají obdobnou činnost a obdobné ekonomické a sociální podmínky.

Stát nepostupuje při rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně dle přesvědčení ministerstva svévolně, když takové rozšíření musí splňovat zákonné podmínky. Ve vyjádření se zároveň konstatuje, a to i s poukazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 587/01, že ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání je kusé, protože ministerstvo v průběhu uplynulé doby na základě dialogu se sociálními partnery usilovalo o naplnění dílky zákona postupem dohodnutým v Radě hospodářské a sociální dohody. Při aplikaci

podmínky „obdobné činnosti“ pro rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně se v současné době vychází z údajů Administrativního registru ekonomických subjektů Ministerstva financí, v němž je u ekonomických subjektů uvedena jejich činnost podle Odvětvové klasifikace činností, vedené Českým statickým úřadem, který vychází z údajů samotných zaměstnavatelů. Dalším kritériem hodnocení jednotlivých subjektů ze strany ministerstva je i počet zaměstnanců, který je prověřován ze tří nezávislých zdrojů (údajů smluvních stran předmětné kolektivní smlouvy vyššího stupně, Administrativního registru ekonomických subjektů Ministerstva financí a Registru České správy sociálního zabezpečení), přičemž na subjekty s počtem zaměstnanců nižším než 20 se závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně nerozšiřuje.

V praxi je dle ministerstva proces rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně zahájen tím, že alespoň jedna ze smluvních stran podá řádně odůvodněný návrh. Nepodají-li návrh obě smluvní strany společně, musí být k němu přiloženo vyjádření druhé strany. V případě nesouhlasu druhé smluvní strany s návrhem je tento nesouhlas předložen k posouzení poradnímu orgánu ministra práce a sociálních věcí – Komisi pro rozšiřování závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele (dále jen „Komise“). Komise je složena ze tří zástupců zaměstnavatelů a tří zástupců odborů, kteří jsou jmenováni po dohodě a na návrh vrcholných orgánů organizací zaměstnavatelů a odborů. Předsedá jí náměstek ministra, který však při jednání nehlasuje. Ačkoli v dosavadní praxi v Komisi vždy došlo k dohodě mezi stranami, nebylo-li by jí dosaženo, pak rozhodnutí náleží ministrowi. Dále ministerstvo posuzuje, zda kolektivní smlouva vyššího stupně neobsahuje ustanovení, která jsou v rozporu s právními předpisy; zjistí-li takové rozpory, vede se stranami jednání o jejich nápravě.

Zaměstnavatele, na které bylo rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy navrženo, vyve ministerstvo k zaujetí stanoviska, jež je posuzováno Komisí. Informuje je zároveň, že neobdrží-li toto stanovisko ve stanoveném termínu, je tím presumován souhlas s navrhovaným rozšířením závaznosti. Tento mechanismus je ministerstvem považován za určitou ochranu zaměstnavatelů, kteří se z konkurenčních důvodů mohou zdráhat informovat o nadstandardních výhodách zaměstnanců, případně o svých ekonomických záměrech. Není-li u konkrétního zaměstnavatele prokázáno řádné doručení vyžádání stanoviska, závaznost se na něj nerozšiřuje. Splnění zákonem o kolektivním vyjednávání vyžadovaných podmínek u každého zaměstnavatele, na kterého je rozšiřována závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, posuzuje Komise zvlášť a předkládá v tomto směru ministrowi doporučení.

V závěru svého vyjádření pak ministerstvo konstatuje, že návrh vyhlášky o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy prochází obvyklým legislativním procesem, tj. projednáním se všemi připomínkovými místy a posléze v orgánech legislativní rady vlády, popř. v legislativní radě vlády, a to v souladu s legislativními pravidly vlády.

III.

Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústavní soud při rozhodování v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů posuzuje obsah těchto předpisů z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem, popřípadě zákony, jedná-li se o jiný právní předpis, a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Pokud Ústavní soud v rámci kontroly norem posuzuje ústavnost kompetence normotvorného orgánu a ústavnost normotvorného procesu, vychází z ustanovení § 66 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, podle něhož je návrh v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nepřijatelný, jestliže ústavní zákon nebo mezinárodní smlouva, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti. Z uvedeného vyplývá, že u právních předpisů vydaných před nabytím účinnosti Ústavy České republiky, zákona č. 1/1993 Sb., je Ústavní soud

oprávněn přezkoumávat toliko jejich obsahový soulad se stávajícím ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné kompetence. (Viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 9/99, publikovaný ve Sb. n. u., sv. 16, s. 13 – 14; vyhlášen pod č. 289/1999 Sb.)

Uvedená interpretace ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v plném rozsahu dopadá i na posuzovanou věc, kdy zákon č. 2/1991 Sb. byl bývalým Federálním shromážděním ČSFR schválen dne 4. prosince 1990, účinnosti nabyl dne 1. února 1991, tj. před nabytím účinnosti Ústavy České republiky, přičemž návrhem napadené ustanovení § 7 uvedeného zákona žádnou z jeho novel (tj. zákony č. 519/1991 Sb., č. 118/1995 Sb., č. 155/1995 Sb., č. 220/2000 Sb. a č. 151/2002 Sb.) nebylo dotčeno.

IV.

Dikce návrhem napadeného ustanovení § 7 zákona č. 2/1991 Sb. je následující:

„§ 7

- (1) Ministerstvo práce a sociálních věcí republiky může stanovit právním předpisem, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro zaměstnavatele, kteří nejsou členy organizace zaměstnavatelů, která tuto smlouvu uzavřela.
- (2) Rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně podle předchozího odstavce lze jen na zaměstnavatele s obdobnou činností a obdobnými ekonomickými a sociálními podmínkami, kteří mají sídlo na území příslušné republiky a není pro ně závazná kolektivní smlouva vyššího stupně.“

V.

Právní institut kolektivních smluv je v českém právním řádu zakotven zejména ustanoveními § 20 až 22, § 30, § 32, § 35, § 60a, § 73, § 74, § 83a, § 85, § 88, § 92, § 95, § 96, § 99a, § 102, § 105, § 111, § 119, § 120, § 124 – 126, § 128, § 129, § 131, § 140, § 143 a § 200 zákoníku práce a zákonem č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů. Kolektivní smlouvy představují přitom výsledek kolektivního vyjednávání sociálních partnerů. Účelem právní úpravy kolektivního vyjednávání v evropském demokratickém kontextu, a v jeho rámci i kolektivních smluv, je zajištění sociálního smíru, utvoření mechanismu průběžné sociální komunikace a demokratického procedurálního řešení možných konfliktů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Systém kolektivního vyjednávání přitom zrcadlí vývoj evropské demokracie v druhé polovině 19. a v první polovině 20. století, zrcadlí hledání mechanismu pokojného, nenásilného řešení relevantních tenzí ohrožujících vnitřní mír.

Reálnost fungování tohoto mechanismu je dána akceptací výsledku sociálního vyjednávání ze strany státu (a to za určitých podmínek, v českém právu obsažených např. v § 4 zákona o kolektivním vyjednávání), tj. přiřazením kvality pramenů práva normativnímu obsahu kolektivních smluv, z nichž pak plynou nároky uplatnitelné i soudní cestou.

Mechanismus kolektivního vyjednávání přitom nachází uplatnění i v jiných oblastech, než jsou vztahy pracovněprávní. Analogickým příkladem je ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého úprava věcného plnění při poskytování zdravotní péče pojištěncům je dána rámcovou smlouvou, která je výsledkem dohodovacího řízení mezi zástupci svazů zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných skupinových smluvních zdravotnických zařízení zastupovaných svými zájmovými sdruženími, přičemž jednotlivé rámcové smlouvy jsou předkládány Ministerstvu zdravotnictví, které je posoudí z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem a poté je vydá jako vyhlášku.

Ve svobodné společnosti, v níž nelze pro zaměstnance ani zaměstnavatele koncipovat místo práva povinnost se sdružovat (čl. 27 Listiny), je institut kolektivního vyjednávání ústící do kolektivních smluv pravidelně spjat s extenzí jejich normativní působnosti mimo rámec

působnosti obligační. Mechanismus této extenze může být přitom již pojmově obsažen v samotné kolektivní smlouvě, aniž by pak taková extenze vyžadovala přijetí dalšího normativního aktu (příkladem je právní úprava ve Velké Británii), anebo tento mechanismus předpokládá vydání speciálního normativního aktu extenzi působnosti zakládajícího. Evropský pojmový standard v této souvislosti vychází z předpokladu, dle něhož by pojetí kolektivních smluv ve smyslu právního úkonu zavazujícího toliko smluvní strany neumožnilo dosáhnout základního účelu kolektivního vyjednávání.

Je-li účelem kolektivního vyjednání být mechanismem sociální komunikace a demokratického procedurálního řešení potenciálních konfliktů ohrožujících vnitřní mír, pak je spjat i s požadavkem legitimacy (reprezentativnosti). Za takovou považuje kupř. právní úprava německá (§ 12 odst. 1 zákona o tarifní smlouvě) hranici 50 % zaměstnavatelů působících v daném oboru. Jinými slovy, ministr práce a sociálních věcí Spolkové republiky Německo může prohlásit určitou kolektivní smlouvu (Tarifvertrag) za všeobecně závaznou toliko tehdy, participovalo-li na jejím uzavření v rámci zúčastněných zaměstnavatelských svazů nejméně 50 % zaměstnavatelů daného oboru.

V./a

Námítky navrhovatele, skupiny poslanců, proti deficitům ústavnosti § 7 zákona o kolektivním vyjednávání lze roztrždit do čtyř skupin. První tvoří námítky týkající se omezení smluvní svobody na kolektivních smlouvách vyššího stupně neparticipujících zaměstnavatelů, druhou absence možnosti soudní ochrany těchto zaměstnavatelů, třetí pak námitka neurčitosti napadeného zákonného ustanovení a konečně čtvrtou omezení svobody se sdružovat.

V./b

Dle ustáleného názoru Ústavního soudu (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99, Pl. ÚS 5/01, Pl. ÚS 39/01 – publikované ve Sb. n. u., sv. 18, s. 135 a násl., sv. 24, s. 79 a násl., sv. 28, s. 153 a násl.; vyhlášeny pod č. 167/2000 Sb., č. 410/2001 Sb., 499/2002 Sb.) nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického podle čl. 11 odst. 1 Listiny (jehož základním komponentem je *ius disponendi*). Se samotnou povahou a účelem kolektivního vyjednávání spjatý institut jejich extenze, tj. možnost rozšíření normativního nad obligační dopad kolektivní smlouvy, z pohledu ústavněprávního tudíž zakládá kolizi mezi omezením práva vlastnického podle čl. 11 Listiny a veřejným statkem ve smyslu čl. 6 Evropské sociální charty, publikované pod č. 14/2000 Sb. m. s., ve spojení s čl. 1 Ústavy a čl. 27 Listiny.

Extenze působnosti kolektivní smlouvy vyššího stupně představuje pak svojí obecně ekonomickou povahou cenovou regulaci, a to úpravou mezd a pracovních podmínek zaměstnanců (pozitivněprávní vymezení pojmu cenové regulace podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, je přitom užší). Pro přípustnost cenové regulace Ústavní soud vymezil ve vztahu k zákonodárci v předchozí judikatuře určitý ústavní rámec. Kautelemi této přípustnosti se zabýval v kontextu akceptovatelnosti stanovování hodnoty bodu ve zdravotním pojištění, dále akceptovatelnosti regulace nájemného a konečně akceptovatelnosti produkčních kvót zemědělských a potravinářských výrobků.

V nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/99 v souvislosti se stanovováním hodnoty bodu ve zdravotním pojištění uvedl: „Nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst. 1 Listiny (jehož základním komponentem je *ius disponendi*). Cenová regulace je proto opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek. Jakkoli se základního práva obsaženého v čl. 26 odst. 1 Listiny lze ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích prováděcího zákona, pro zákonodávce, resp. pro normotvůrce platí i pro tento případ hranice stanovená čl. 4 odst. 4 Listiny, dle něhož při používání ustanovení

o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Státní (veřejná) regulace, a to vycházejíc ze zohlednění důležitých faktorů (v dané oblasti výše vybraného pojistného, výše nákladů při poskytování zdravotní péče atd.), musí při stanovení ceny zohlednit i možnost tvorby zisku. Důsledkem absence této maximy při regulaci cen se může stát znemožnění určité oblasti podnikatelské aktivity a vytvoření státního monopolu, tj. dotčení podstaty a smyslu základního práva plynoucího z čl. 26 Listiny.“

V nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 – publikovaném ve Sb. n. u., sv. 18, s. 287 a násl.; vyhlášen pod č. 231/2000 Sb., Ústavní soud opakovaně řešil otázku cenové regulace, tentokrát v souvislosti s posuzováním ústavnosti právní úpravy nájemného. Vycházel přitom zejména z čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy, jenž poskytuje státům právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem, a dále z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Podle ní jsou takové zákony obzvláště potřebné a obvyklé v oblasti bydlení, jež se v moderních společnostech stává ústřední otázkou sociální a hospodářské politiky, přičemž za tím účelem musí legislativa mít široký prostor k úvaze (hodnocení) („margin of appreciation“), a to jak při zjišťování, zda existuje veřejný zájem opravňující k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž co se týče výběru podrobných pravidel pro uskutečnění takových opatření. Jak Evropský soud pro lidská práva zdůraznil v případě James et al., zasahování státu musí respektovat princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy („fair balance“) mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Musí zde existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Ústavní soud v této věci tudíž akceptoval možnou cenovou regulaci nájemného, avšak za podmínky uplatnění principu proporcionality (komplexně ke všem komponentům principu proporcionality viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94, Pl. ÚS 15/96, Pl. ÚS 16/98 – publikované ve Sb. n. u., sv. 2, s. 57 a násl., sv. 6, s. 213 a násl., sv. 13, s. 177 a násl.; vyhlášeny pod č. 214/1994 Sb., 280/1996 Sb., 68/1999 Sb.). Jakkoli Ústavní soud uznal přítomnost prvního z komponentů, tj. vhodnosti použitého prostředku ve vztahu ke sledovanému cíli, konstatoval nedodržení zásady potřebnosti, tj. subsidiarity použitého prostředku ve vztahu k jiným možným prostředkům, a to z pohledu tím omezeného základního práva (v dané věci vlastnického): „Aby již konstatovaným povinností vlastníci nájemných domů mohli dostat a aby se tak reálně dostalo ke slovu i právo jednotlivce na řádné bydlení ve smyslu čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, mohla být kupříkladu zvolena cesta, kterou šlo již prvorepublikové zákonodárství, které v ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 32/1934 Sb., ve znění pozdějších předpisů, umožňovalo zvýšení nájemného z důvodu úhrady nákladu učiněného na občasné nebo mimořádné nutné opravy a obnovy domu.“. Na základě uvedené argumentace dospěl Ústavní soud k závěru o porušení čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny, a to ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny. Z obecného hlediska Ústavní soud v předmětném nálezu formuloval i další kritérium posuzování ústavnosti cenové regulace: „Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví.“

Na okraj ústavních kautel kvotace výroby potravinářských a zemědělských produktů Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 39/01 a Pl. ÚS 5/01 zdůraznil, že ani ústavní pořádek ani mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách nezakazují zákonodárci omezení množství produkce, distribuce nebo spotřeby statků. Zákonodárce proto smí (v mezích daných ústavně garantovanými základními zásadami, lidskými právy a svobodami) podle své úvahy zavést cenovou nebo kvantitativní regulaci produkce v určitém odvětví hospodářství, vymezit či ovlivnit druh a počet subjektů v něm působících či omezit smluvní svobodu při uplatňování produkce na trhu či při nákupu surovin a výrobních zařízení. Ústavní

soud neshledal jako hodnotu ústavní důležitosti volný trh prostý veškeré regulace. Poukázal přitom na meze svobody podnikání v Evropské unii, kde se tržní hospodářství přímo deklaruje jako ústavní zásada ve zřizovací smlouvě. Zdůraznil, že nárok na dosažení určité ceny na trhu však není základním právem. Připomněl, že soustava produkčních kvót představuje formu kontroly užívání majetku, jež je zavedena kvůli veřejnému zájmu. Odkázal dále na judikaturu Evropského soudního dvora. Ten ve svém rozsudku o žalobě Metallurgiki Halyps proti Komisi (258/81) zdůraznil, že komunitární omezení produkce oceli ve veřejném zájmu, byť dokáže ohrozit rentabilitu podniku, nepředstavují žádné porušení práva na vlastnictví. Poukázal přitom na skutečnost, že Evropský soud pro lidská práva nikdy nehodnotil obecná právní opatření členských států Rady Evropy, jež regulovala objem hospodářské produkce s ohledem na jejich slučitelnost s evropským standardem základního práva na vlastnictví. Upozornil, že současná judikatura ústavních a nejvyšších soudů členských států Evropské unie ani dalších demokratických právních států nenaznačuje, že by omezení výroby z důvodů stabilizace cen na trhu na určité výši, jsou-li spravedlivě uložena všem stávajícím výrobcům, byla považována za neslučitelná s národním standardem vlastnictví. Toto konstatování samozřejmě nevylučuje jejich politickou kritiku, jež je silná. Ústavní soud ale nenalezl důvod, aby vykládal čl. 11 Listiny jinak. Zavedení produkčních kvót v posuzovaných případech kvalifikoval jako odůvodněné, neboť sleduje veřejný zájem, za nějž označil garanci minimální ceny v prostředí, kde státní subvence přispívají ke zvyšování výroby, které by poptávka nevyvolávala. Státní zásahy do zemědělství jsou motivovány jeho sociálními, ekonomickými a ekologickými zvláštnostmi. Ústavní soud uznal, že soustavy produkčních kvót zemědělských výrobků existují v Evropské unii, a odmítl, že by vnitrostátní standard lidských práv požadoval čistou tržní ekonomiku, prostou státních zásahů. Vyjádřil se přitom zdrženlivě k požadavku, aby podroboval přísné kontrole z hlediska její nezbytnosti a skutečné potřeby právní úpravu, jíž stát zasahuje do hospodářství. Zdůraznil, že k volbě hospodářské politiky je příslušný Parlament České republiky jako politický orgán, jenž nese politickou odpovědnost vůči voličům za rozpoznávání problémů v hospodářství a za výběr nástrojů k jejich řešení.

Ve věci ústavnosti § 7 zákona o kolektivním vyjednávání Ústavní soud dospěl k závěru o důvodnosti se od dosavadních nálezů sp. zn. Pl. ÚS 5/01 a Pl. ÚS 39/01 odchýlit a testovat akceptovatelnost priority veřejného zájmu plynoucího z ochrany hodnot chráněných čl. 6 Evropské sociální charty, publikované pod č. 14/2000 Sb. m. s., ve spojení s čl. 1 Ústavy a čl. 27 Listiny v kolizi s právem vlastnickým podle čl. 11 Listiny.

V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek (k principu proporcionality viz ustálenou judikaturu Ústavního soudu, zejména pak nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/94, Pl. ÚS 15/96, Pl. ÚS 16/98). Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku. Vzájemné poměrování v kolizi stojících základních práv a svobod nebo veřejných statků spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. posuzování toho, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaného cíle (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků. Tato základní práva, resp. veřejné statky jsou prima facie rovnocenná. Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva. Systé-

mový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného. Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.

Ve struktuře tohoto principu přitom Ústavní soud ve své judikatuře neaplikuje pouze postuláty vhodnosti, potřebnosti a proporcionality v úzkém smyslu, nýbrž také postulát minimalizace zásahu do základních práv (viz nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 4/94): „Lze tudíž konstatovat, že v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“

V posuzované věci institut kolektivního vyjednávání a s ním spjatý efekt extenze působnosti kolektivních smluv splňuje podmínky, jež plynou pro jeho akceptaci z kautel vhodnosti a potřebnosti. Je totiž efektivním prostředkem dosahování sledovaných účelů (sociálního míru) a splňuje i kautelu analýzy plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiaritu z hlediska omezení ústavou chráněné hodnoty – základního práva nebo veřejného statku (např. z pohledu srovnání extenze působnosti kolektivní smlouvy a státní reglementace mimo systém kolektivního vyjednávání, jejímž příkladem je stanovení minimální mzdy podle § 111 odst. 4 zákoníku práce).

Samotné poměrování obou v kolizi stojících ústavně chráněných hodnot, a to z hledisek systémových, hodnotových, kontextových i empirických, umožňuje dospět k závěru akceptujícímu institut extenze působnosti kolektivních smluv, avšak toliko za podmínky splnění určitých kautel.

Je-li východiskem ústavní přijatelnosti institutu extenze působnosti kolektivních smluv vyššího stupně evropská demokratická právní zkušenost a z ní plynoucí standardy, srovnání s právem Evropské unie, jakož i nalézání procedurálního mechanismu zajišťování rovnováhy mezi právní ochranou svobody a garantováním vnitřního míru lidského společenství, lze s tím spjatých účelů v rozhodovaném kontextu dosáhnout toliko za cenu omezení práva vlastnického. Prioritu veřejného statku před právem vlastnickým nutno ale podmínit podmínkou legitimacy (reprezentativnosti) systému kolektivního vyjednávání, tudíž relevancí podílu kontrahentů na trhu v daném oboru. Dále z požadavku minimalizace zásahu do základního práva a svobody, jež je součástí principu proporcionality, plyne i kautela výjimečnosti takového opatření a s tím spjatá maxima pro normotvůrce extenzi působnosti kolektivní smlouvy přijmout toliko v mimořádně odůvodněných případech veřejného zájmu.

Z pohledu takto vyložených podmínek principu proporcionality nutno považovat ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání za stojící v rozporu s čl. 11 i čl. 26 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny, když nedostálo požadavku vymezení mezí reprezentativnosti systému kolektivního vyjednávání v rámci poměrování v kolizi stojících základních práv a veřejných statků, a dále z pohledu minimalizace omezení základních práv nedostálo požadavku výjimečnosti takového opatření.

V./c

Ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání zmocňuje ministerstvo vyhláškou rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně i pro zaměstnavatele, kteří nejsou členy příslušných zaměstnavatelských svazů, v případě, že provozují obdobnou činnost, disponují-li obdobnými ekonomickými a sociálními podmínkami jako kontrahenti smlouvy a mají-li sídlo na území republiky.

Ministerstvo extenzi působnosti kolektivní smlouvy vyhláškou provádí v celém období účinnosti zákona o kolektivním vyjednávání tak, že v její dikci vysloví, že u přesně označené kolektivní smlouvy vyššího stupně se tímto rozšiřuje její závaznost i pro zaměstnavatele uvedené v příloze, přičemž příloha obsahuje přesný výčet zaměstnavatelů s jejich obchodním jménem, adresou a IČO (viz kupř. vyhlášku č. 410/2002 Sb., o rozšíření závaznosti dodatku kolektivní smlouvy vyššího stupně).

K naplnění zákonného zmocnění obsaženého v ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání vyhláškou, tj. obecně závazným právním předpisem, v praxi tudíž dochází úpravou vztáženou na přesně individualizované subjekty, jež je typická pro aplikaci práva.

Stávající praxe tímto vybočuje z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon (právní předpis), jímž je obecnost. Připomeňme, že požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu.

Argumenty ve prospěch všeobecnosti zákona, resp. právního předpisu, jak na to Ústavní soud již poukázal v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (bude publikován ve Sb. n. u., sv. 29; vyhlášen pod č. 83/2003 Sb.), jsou tyto: dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce.

Prvním z argumentů proti zákonům, právním předpisům, týkajícím se jedinečných případů, je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě: „Přijímání zákonů týkajících se jedinečných případů se nejvíce brání oblast aplikace práva. Nárok na zákonného soudce a nezávislost právní ochrany vylučují individuální nařízení zákonodárce rovněž v oblastech, které nejsou chráněny prostřednictvím principu „nulla poena sine lege“ (přičemž tady lex smysluplným způsobem může být jenom všeobecná a psaná právní věta).“ (H. Schneider, Gesetzgebung, 2. Auflage, Heidelberg 1991, s. 32). Čl. I oddíl 9 Ústavy USA v této souvislosti stanovil: „Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek.“

Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, již schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je iminentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81, čl. 90 Ústavy). Tyto derogační důvody soudního přezkumu ústavnosti plně dopadají i na posouzení ústavnosti § 7 zákona o kolektivním vyjednávání. Je přitom plně věcí zákonodárce, stanoví-li proceduru extenze působnosti formou správního řízení s možností soudního přezkumu (jak tuto možnost naznačil Ústavní soud v usnesení z 11. 7. 2002 sp. zn. IV. ÚS 587/01), anebo formou obecného normativního vymezení celé skupiny zaměstnavatelů, na niž extenze dopadá, a to s možností soudního přezkumu naplnění subsumpčních podmínek (např. ve sporu o uplatnění tvrzených nároků plynoucích z kolektivní smlouvy vyššího stupně zaměstnancem, případně soudního přezkumu správních rozhodnutí týkajících se např. kontroly pracovních podmínek).

V./d

Ústavní soud se rovněž v řadě svých nálezů vyjádřil k otázce, za jakých podmínek nutno považovat neurčitost a nesrozumitelnost právního předpisu za rozpornou s principem právního státu, a tudíž za jakých podmínek se tyto stávají derogačními důvody. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/2000 (Sb. n. u., sv. 21, s. 195 a násl.; vyhlášen pod č. 77/2001 Sb.) v této souvislosti uvedl: „Jestliže je totiž podle čl. 1 Ústavy Česká republika demokratický právní stát, znamená to – mimo jiné – že její právní řád má odpovídat principu předvídatelnosti důsledků právního předpisu a jeho určitosti a srozumitelnosti. Pouze takový zákon, u něhož lze jeho důsledky jasně předvídat, totiž odpovídá uvedenému pojetí demokratického právního státu.“ Hlediska testování ústavnosti právního ustanovení s ohledem na požadavek určitosti a srozumitelnosti vyslovil pak soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (Sb. n. u., sv. 5, s. 107 a násl.;

vyhlášen pod č. 107/1996 Sb.): „Neurčitost některého z ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy) toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů“.

Uvedená hlediska nutno přitom aplikovat v návaznosti na požadavky ústavnosti, jež klade Ústavní soud na zákonodárce při stanovení zmocňovacích zákonných ustanovení.

Podle právního názoru obsaženého v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (Sb. n. u., sv. 21, s. 261 a násl.; vyhlášen pod č. 96/2001 Sb.) ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: „Jiný právní předpis“ musí být vydán oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti) a musí z něj plynout zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru „jiného právního předpisu“). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (Sb. n. u., sv. 4, s. 91 a násl.; vyhlášen pod č. 265/1995 Sb.) pak Ústavní soud stanovil podmínku určitosti zákonných mezí „jiného právního předpisu“ ve zmocňovacím ustanovení: „Splnění blíže neoznačených podmínek zvláštního předpisu, které se pak ex post stávají konstitutivními znaky zákonem chráněného předmětu, vzbuzuje dojem, že by bylo možné stejně neurčitě formulovat zákonodárcovo zmocnění výkonné moci i v jiných oblastech života společnosti.“

Ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání označuje státní orgán, jehož normotvornou pravomoc zakotvuje, a vymezuje třídu možné extenze působnosti kolektivní smlouvy znaky obdobné činnosti, obdobných ekonomických a sociálních podmínek a sídlem na území České republiky. Jakkoli velmi obecná, lze mít za to, že uvedená úprava nabízí dostatečný interpretační rámec pro stanovení podmínek extenze v návaznosti na konkrétní kolektivní smlouvu vyššího stupně s ohledem na hledisko analogického postavení zaměstnavatelů, jež jsou členy zaměstnavatelských svazů, a těch, u kterých tomu tak není.

Z pohledu námitek navrhovatelů týkajících se neurčitosti § 7 zákona o kolektivním vyjednávání Ústavní soud konstatuje, že dikce napadeného zákonného ustanovení nesplňuje nikoli požadavek určitosti, nýbrž požadavek úplnosti, jenž pro zákonné zmocnění k extenzi působnosti kolektivní smlouvy vyššího stupně plyne z principu proporcionality, a to deficitem úpravy reprezentativnosti kolektivního vyjednávání a výjimečnosti opatření omezujícího základní právo vlastnické, a jenž pro něj plyne z maximy zajištění základního práva na soudní ochranu.

V./e

Námítka navrhovatelů týkající se omezení svobody sdružovací se vztahuje k omezení negativní stránky této svobody, tj. práva svobodně se rozhodnout nebýt členem určitého sdružení a tomu odpovídajícího zákazu kohokoli ke sdružování donucovat.

Bylo-li by možné této námitce přisvědčit z pohledu stávající dikce ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, jež z hlediska principu proporcionality trpí absencí vymezení meze reprezentativnosti kolektivního vyjednávání, zakotvením této meze výtka rozporu institutu extenze působnosti kolektivní smlouvy vyššího stupně s právem svobodně se sdružovat již ztrácí na relevanci.

V./f

Vzhledem ke všem vyloženým důvodům Ústavní soud ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání pro rozpor s čl. 11 odst. 1, čl. 26 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny a čl. 1, čl. 81 a čl. 90 Ústavy zrušil.

Vědom si skutečnosti, že zrušení předmětného zákonného ustanovení bez přiměřené legisvakance by mělo za následek ústavně nežádoucí neúplnost zákona, odložením účinnosti derogačního nálezu podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

a to ke dni 31. března 2004, vytvořil Ústavní soud demokratickému zákonodárci časový prostor pro ústavně souladnou implementaci zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Holeček** v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůnkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: 974 832 341 a 974 833 502, fax: 974 833 502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 519 305 161, fax: 519 321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2003 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 519 305 176, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 179, 519 305 179, objednávky-knihkupci – 516 205 161, 519 305 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jirí Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14, Knihkupectví JUDr. Oktavián Kocián, Příkop 6, tel.: 545 175 080; **Břeclav:** Prodejna tiskovin, 17. listopadu 410, tel.: 519 322 132, fax: 519 370 036; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3; **Hradec Králové:** TECHNOR, Wonkova 432; **Hrdějovice:** Ing. Jan Fau, Dlouhá 329; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrđík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; **Otrokovice:** Ing. Kučerič, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEČ, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Na Florenci 7–9, tel.: 606 603 946, e-mail: prodejna.zakonu@moraviapress.cz, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7, Knihkupectví Seidl, Štěpánská 30, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům); **Praha 4:** PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405, Donáška tisku, Nuselská 53, tel.: 272 735 797-8; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, Mediaprint & Kapa Pressegresso, Štěrboboholská 1404/104; **Přerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 352 303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D & G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Masarykova 15; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 603 866, fax: 475 603 877, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Zatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace:** informace na tel. čísle 519 305 168. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.